

As Três Principais Potências Europeias e a Crise Transatlântica

Carlos Gaspar

Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais

Resumo

Com o fim da Segunda Guerra Mundial as três principais potências europeias, Alemanha, Grã-Bretanha e França viram-se obrigadas a substituir a lógica de competição, que até então tinha predominado na Europa, por uma lógica de cooperação. O modelo europeu de ordenamento caracterizou-se pela consolidação da democracia pluralista e multilateral na República Federal Alemã, pela vinculação dos EUA à defesa da Europa ocidental através da Aliança Atlântica e pela reconciliação entre a França e a Alemanha, através da CECA. Este modelo que se consolidou durante a Guerra Fria sobreviveu e o triângulo institucional e estratégico entre as três potências permaneceu intacto.

A actual crise transatlântica foi prolongada pela crise europeia. Qualquer alternativa forte à crise europeia e transatlântica requer o empenho efectivo das três grandes potências. A próxima etapa de construção europeia passa pelo fortalecimento das políticas de defesa e segurança europeias sobre as quais já existe um consenso.

Abstract

With the end of the Second World War the three main European powers, Germany, Great-Britain and France replaced a logic of competition, which had predominated until then in Europe, for a cooperation logic. The European model of democratic order pluralist and multilateral lay in three pillars: in the consolidation of a pluralist and multilateral democracy in the German Federal Republic, in the commitment of USA to the defense of the Western Europe, through the Atlantic Alliance, and in the reconciliation between France and Germany through the CECA. This model consolidated during the Cold War survived, the institutional and strategic triangle between the three powers remained unbroken.

The current transatlantic crisis was widened by the European crisis. Any strong alternative to the European and transatlantic crisis requires the effective determination of the three great powers. The next stage to European construction involves the strengthening of the politics of European defense and security, about which there is already an existent consensus.

As relações entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, as três principais potências da Europa Ocidental, transformaram-se radicalmente no fim da II Guerra Mundial.

No passado, todas as grandes potências europeias tentaram impor a sua hegemonia no sistema internacional¹. No século XVII, a França de Luís XIV tornou-se a mais forte das potências continentais e terminou o período breve em que a Espanha de Carlos V e de Felipe II formou um império onde o Sol nunca se punha. A Grã-Bretanha consolidou a sua preeminência estratégica no contexto europeu e internacional depois das Guerras Revolucionárias e do Império, que assinalaram a derradeira tentativa da França para impor a sua hegemonia e unificar a Europa. A unificação da Alemanha e, sobretudo, as políticas imperialistas alemãs no final do século XIX, destruíram o Concerto Europeu – o modelo de equilíbrios que sustentou a preponderância britânica e impediu a repetição de uma grande guerra europeia durante noventa e nove anos. As tentativas alemãs para dominar a Europa e os delírios totalitários do nazismo provocaram duas grandes guerras sucessivas no século XX, uma segunda Guerra dos Trinta Anos, entre 1914 e 1945.

No fim desse ciclo, nenhum império, clássico ou universal, conseguiu unificar a Europa, mas a “guerra civil europeia” acabou por abrir as suas portas às grandes potências externas – os Estados Unidos, uma potência ocidental mas não europeia, e a União Soviética, uma potência europeia mas não ocidental – que decidiram o resultado da II Guerra mundial. Em 1945, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França perderam o estatuto de grande potência internacional, a Europa deixou de ser o centro da política internacional e ficou dividida em “dois campos”: a fronteira estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética passou a dividir Berlim, a Alemanha e a Europa, que perdeu a sua autonomia.

A Guerra Fria e o modelo europeu

Nesse contexto, sem precedente histórico, a mudança profunda das relações entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França era a única maneira de assegurarem a sua sobrevivência para mais tarde poderem recuperar, gradualmente, uma parte da sua autonomia. A persistência das velhas rivalidades e a permanência das antigas clivagens

1 Ludwig Dehio (1962). *The precarious balance*. Nova York: Alfred Knopf.

entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, tal como a continuação da lógica de competição estratégica entre as três principais potências europeias, significariam o suicídio da Europa Ocidental perante a ameaça da União Soviética e a força da vaga comunista no fim da II Guerra Mundial.

Essa transformação dos equilíbrios europeus ocorre num período bem definido, dominado pela primeira crise de Berlim, provavelmente a mais perigosa da Guerra Fria na Europa. Entre a Primavera de 1948 e a Primavera de 1950 tiveram início, e puderam completar-se, com um sucesso inesperado, os processos políticos que determinaram, sucessiva e solidariamente, a assinatura do tratado de Washington e a fundação da Aliança Atlântica, em Abril de 1949, a feitura da lei fundamental e a constituição da República Federal da Alemanha, em Outubro de 1949, e a Declaração Schuman, em Maio de 1950, que vai dar origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, formalmente estabelecida, um ano mais tarde, pelo tratado de Paris.

A divisão da Alemanha e a consolidação de uma democracia pluralista na República Federal, a vinculação dos Estados Unidos à defesa da Europa Ocidental, no quadro da Aliança Atlântica, e a reconciliação entre a França e a Alemanha, institucionalizada na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, são os três pilares do modelo de ordenamento democrático, pluralista e multilateral da Europa, parte integrante da comunidade ocidental². Nesse quadro, a Alemanha aceita a sua própria divisão para se integrar, como uma democracia, nas instituições europeias e ocidentais – as Comunidades Europeias e a Organização do Tratado do Atlântico Norte – que reconhecem o seu estatuto de soberania e asseguram a sua integridade política e territorial; a Grã-Bretanha, que inventou a Aliança Atlântica, obtém uma garantia estratégica de defesa da Europa e dos equilíbrios europeus, que já não pode assegurar sem os Estados Unidos, bem como uma fórmula de estabilidade continental, cujo sucesso imprevisto leva à sua posterior e tardia adesão às Comunidades Europeias; e a França, que tem a iniciativa das Comunidades Europeias, recupera a sua posição dirigente na Europa continental, com a benção norte-americana, num quadro de aliança com a República Federal da Alemanha e de integração gradual do conjunto das democracias da Europa Ocidental.

O modelo de ordenamento democrático, pluralista e multilateral da Europa é inovador e original. A velha lógica estratégica levaria a uma nova aliança entre a França e a Rússia para dividir e ocupar permanentemente a Alemanha, obrigando a Grã-Bretanha

2 Wolfgang Hanrieder. *Germany and Europe*. New Haven: Yale University Press.

a escolher entre essa aliança ou um relativo isolamento na Europa, que a remeteria para uma excessiva dependência perante os Estados Unidos. No mesmo registo, os Estados Unidos não deviam ter nenhum interesse em criar as condições necessárias para restaurar a Europa Ocidental como uma entidade estratégica autónoma que se podia constituir, a prazo, como um rival estratégico.

A realidade e a imaginação estratégica foram mais fortes do que os determinismos geopolíticos arcaicos e do que os reflexos hobbesianos mais primitivos. As circunstâncias históricas obrigaram os velhos rivais europeus a preferir as alianças aos ódios nacionalistas: a França e a Alemanha iniciaram em conjunto a reconstrução da Europa Ocidental, e a Grã-Bretanha, entre a União Ocidental e a Aliança Atlântica, definiu o quadro institucional em que podia superar os dilemas da sua posição europeia e atlântica, enquanto os Estados Unidos demonstraram temer mais as divisões e os nacionalismos europeus – responsáveis por duas guerras mundiais onde os Estados Unidos foram forçados a intervir – do que a integração europeia no quadro de uma comunidade transatlântica.

O modelo de ordenamento europeu que se consolidou durante a Guerra Fria foi posto à prova, subitamente, pela revolução europeia de 1989 e, logo a seguir, pelo suicídio do regime comunista russo e pelo fim da União Soviética.

Com efeito, a deposição rápida e sucessiva dos regimes comunistas da Europa de Leste, entre as eleições polacas de Junho de 1989 e o golpe de Estado de Bucareste, em Dezembro de 1989, alterou os equilíbrios e as fronteiras da Europa e, mesmo antes da retirada militar soviética, acabou com a divisão da Europa imposta em 1945.

No caso da República Democrática Alemã – o efémero Estado alemão “filho da União Soviética”³ – a decomposição do regime comunista tornou supérflua a própria sobrevivência dessa unidade política, e inevitável a unificação da Alemanha. Porém, a divisão da Alemanha era a chave dos equilíbrios da Guerra Fria na Europa e um pilar do modelo de ordenamento europeu ocidental. É certo que os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França sempre tinham reconhecido o direito de autodeterminação dos alemães – a divisão era imposta por circunstâncias para lá da sua vontade – mas também não é menos certo que o modelo europeu se tinha formado no pressuposto de uma Alemanha dividida em dois Estados.

3 Na expressão filial do penúltimo Secretário-Geral do Partido Comunista da RDA, Hans Modrow, num encontro com o último Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS, Mikhail Gorbachev. Ver Stephen Szabo (1992). *The diplomacy of German reunification*. Londres: St. Martin's Press.

Ninguém estava preparado para a mudança. Ao contrário do que se passou em 1918, ou em 1945, as potências vencedoras não tinham feito planos para o pós Guerra Fria, pela boa razão de que não tinham antecipado a sua própria vitória no fim da disputa bipolar.

As respostas iniciais à queda do muro de Berlim, em 7 de Novembro de 1989, foram tensas. Essa tensão aumentou depois do Chanceler Helmut Kohl ter apresentado ao Bundestag o programa de unificação em dez pontos, sem consulta prévia aos parceiros europeus. O Presidente François Mitterrand repetia a quem o queria ouvir que a Europa podia “regressar a 1913” – ao ciclo das guerras mundiais, nem mais, nem menos⁴ – e a Primeira Ministra Margaret Thatcher queria restaurar a velha **Entente** com a França para impedir a unificação da Alemanha⁵. Na administração norte-americana prevaleceu um cálculo mais sóbrio: a alternativa era ou correr o risco de uma unificação da Alemanha sob tutela soviética – Moscovo tinha a chave da unificação, se quisesse trocar a retirada de Berlim por uma aliança entre as duas grandes potências continentais – ou procurar enquadrar a unificação da Alemanha num quadro de continuidade do modelo europeu⁶. A decisão do Presidente George Bush levou-o a apoiar, de modo decisivo, a estratégia de unificação do Chanceler democrata-cristão e, a partir desse momento, a Alemanha passou a ser o principal parceiro estratégico dos Estados Unidos na Europa.

A posição norte-americana foi anunciada logo nos primeiros dias de Dezembro de 1989, primeiro a Mikhail Gorbachev, na cimeira de Malta, depois no Conselho do Atlântico Norte, em Bruxelas, perante os aliados. Os Estados Unidos eram a favor de uma autodeterminação democrática e pacífica dos alemães e de uma reunificação da Alemanha sem mudança das fronteiras internacionais existentes e sem alteração do estatuto internacional da República Federal como membro da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia⁷.

Os seis meses seguintes, foram dominados por um processo de concertação diplomática com uma intensidade sem precedentes no século passado entre, por um lado, os Estados Unidos, a União Soviética e a Alemanha e, por outro lado, as (ainda) duas

4 Frédéric Bozo (2005). *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*. Paris: Odile Jacob.

5 Margaret Thatcher (1993). *Downing Street Years*. Londres: HarperCollins.

6 Robert Hutchings. Robert Hutchings (1997). *American diplomacy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

7 Condoleezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press.

Alemanhas e as quatro potências (ainda) ocupantes – os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França. A concertação entre as principais potências tornou possível a realização integral desse programa de unificação. No dia 3 de Outubro de 1990 a Alemanha unificada recuperou o seu estatuto como Estado plenamente soberano e continuou a ser membro da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia.

A unificação da Alemanha e a continuidade do modelo europeu

A unificação da Alemanha mudou tudo e não mudou nada. Os equilíbrios mudaram, no sentido em que a Alemanha voltou a ser a maior potência europeia – nas dimensões demográfica, territorial e económica – no centro da Europa. Mudou também no sentido em que a unificação fechou o ciclo da II Guerra Mundial, da barbárie nazi e da divisão alemã. A nova Alemanha era, ou queria ser, uma grande potência europeia “normal”, igual às outras, livre da “questão da culpa”, para evocar a fórmula de Karl Jaspers, que condicionou as políticas alemãs desde 1945. Política, simbólica e juridicamente, a unificação marcou o fim da II Guerra Mundial.

Mas nada tinha mudado. Nos termos dos acordos de unificação, a Alemanha continuava a não ser uma potência nuclear e, nesse sentido preciso, era menos do que a Grã-Bretanha e a França, ambas potências nucleares e membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a União Soviética só tinha aceite a permanência da Alemanha unificada na Aliança Atlântica na condição expressa de continuar como membro não-nuclear no Tratado de Não-Proliferação e de reiterar em geral a sua renúncia às armas de destruição maciça). Por outro lado, a continuidade da sua posição na Comunidade Europeia significava aceitar um patamar adicional da integração com a formação da União Europeia, o processo da União Económica e Monetária e a Política Externa e de Segurança Comum, codificados no tratado de Maastricht, em 1991: de certo modo era a contrapartida exigida pela França⁸.

O triângulo institucional permaneceu intacto: a Alemanha Federal, a Aliança Atlântica e as Comunidades Europeias preservaram a sua relação genética como fundadores do modelo democrático, pluralista e multilateral europeu, confirmado no fim da Guerra

8 Philip Zelikow. The United States, the cold war, and the post cold war in Paul Kennedy, William Hitchcock, editores (2000). **From war to peace. Altered strategic landscapes in the twentieth century: 159-184.** New Haven: Yale University Press.

Fria. O triângulo estratégico entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França também estava intacto: a Alemanha unificada não só continuava a não ser uma potência nuclear, como aceitava partilhar a sua moeda com a França criando uma moeda comum europeia – “**All of Germany to Kohl, half of the Deutschemark to Mitterrand**”, na síntese de Timothy Garton-Ash – para consolidar a União Europeia, tal como queria permanecer na Aliança Atlântica, ao lado dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.

A estabilidade do modelo servia para negar a mudança dos equilíbrios europeus que resultaram do fim da divisão alemã e europeia, à qual se somam o fim da União Soviética e da Guerra Fria, em Dezembro de 1991. E, todavia, a mudança existiu – uma mudança na continuidade, sem as rupturas violentas normalmente associadas ao fim de uma guerra hegemónica, mas que nem por isso deixa de ser uma mudança real ao nível regional e internacional.

Desde logo, o fim da competição bipolar marca uma alteração na estrutura internacional de distribuição do poder. Por outro lado, uma vez terminada a divisão bipolar, a Europa Ocidental perde importância estratégica para os Estados Unidos. Além disso, as dinâmicas de regionalização do sistema internacional⁹ tornam mais importante o processo de integração europeu para a Alemanha, para a Grã-Bretanha e para a França: a estabilidade europeia volta a depender mais dos equilíbrios tripolares regionais.

Os dez anos seguintes, entre 1991 e 2001, seguem essa via branda de negação das transformações, mas os factos foram revelando os sinais da mudança.

A continuidade e a mudança são quase impossíveis de dissociar em muitos dos passos mais relevantes da política europeia nessa década de transição. Em primeiro lugar, entre 1991 e 2001, contra todas as expectativas, a Alemanha e a França conseguiram impor, a si próprias e a uma maioria dos Estados membros da União Europeia, com a exclusão previsível da Grã-Bretanha, o cumprimento das etapas sucessivas da União Económica e Monetária até à criação da moeda única europeia. Esse programa, realizado dentro do calendário previsto, não obstante ter tido de atravessar duas eleições gerais alemãs – 1994 e 1998 – e custado o lugar a Helmut Kohl, foi crucial para manter o curso da integração europeia e negar a profecia fatalista de François Mitterrand: a unificação da Alemanha não significou o “regresso a 1913”, embora a Europa tenha ficado um pouco mais alemã, nomeadamente no sentido em que a União Económica e Monetária, com a criação de um banco central independente, resulta de um modelo

9 O primeiro a sublinhar a importância da dinâmica de regionalização foi John Lewis Gaddis (1991). **The United States and the end of the Cold War.**

imposto pela Alemanha, que reproduz na construção europeia a origem constitucional da República Federal alemã.

Em segundo lugar, também contra todas as expectativas, a Alemanha e a Grã-Bretanha puderam levar a cabo estratégias paralelas de alargamento da União Europeia e da Aliança Atlântica, não obstante a oposição previsível da França, que preferia acantonar a Europa Central e Oriental numa “Confederação Europeia” ou numa “Europa de círculos concêntricos”.¹⁰ No caso da Alemanha, a “estratégia de congruência” confirma a vinculação electiva entre a integração europeia e a comunidade transatlântica, que é uma réplica do modelo genético da República Federal da Alemanha. Entre 1997 e 2004, a grande maioria dos Estados pós comunistas da Europa Central e Oriental tornaram-se membros da Aliança Atlântica – com o indispensável consentimento dos Estados Unidos, que apoiam a estratégia de expansão oriental da comunidade de defesa transatlântica a partir de 1994 – e depois membros da União Europeia. A Alemanha deixou de estar cercada pelos seus inimigos e adversários continentais e passou a estar envolta por amigos e aliados – não só a França, do lado ocidental, mas também a Polónia, a República Checa e a Hungria, do lado oriental: todos os seus vizinhos, excepto a Confederação Helvética e, em parte, a Áustria, pertencem às mesmas alianças.

Em terceiro lugar, a Alemanha e a Grã-Bretanha refrearam, logo desde as negociações para o Tratado de Maastricht, as tentativas da França para reduzir a importância da Aliança Atlântica na feitura da Europa do pós Guerra Fria e substituir a comunidade transatlântica por uma política de defesa europeia, com a União da Europa Ocidental, ou com o embrião de um Exército europeu.¹¹ Porém, na sequência das guerras balcânicas, que revelaram os limites da aliança americana, a Grã-Bretanha e a França iniciaram, em 1999, um processo de construção da política de defesa europeia, a qual, embora inicialmente restrita às “missões de Petersberg”, atribuiu à União Europeia uma competência e uma capacidade militar próprias, sem prejudicar a coesão da Aliança Atlântica ou a aliança com os Estados Unidos.

O fim da Guerra Fria significou também o regresso da guerra à Europa. As guerras de secessão provocadas pela fragmentação da Jugoslávia tiveram respostas diferentes por parte das principais potências regionais. A França antecipava o cenário pessimista de uma “explosão da Europa” com o regresso dos nacionalismos, enquanto a Grã-

10 Nas versões sucessivas de François Mitterrand e Edouard Balladur.

11 Frédéric Bozo (2005). Philip Gordon. Philip Gordon, Jeremy Shapiro (2004). *Allies at war*. Nova York: McGraw-Hill.

-Bretanha procurava impedir que as guerras jugoslavas contaminassem as relações entre as potências europeias e a Alemanha se entusiasmava, prematuramente, com a autodeterminação da Croácia e da Eslovénia, cujo reconhecimento impôs à União Europeia. As guerras jugoslavas serviram ainda para demonstrar os limites da integração europeia e a incapacidade das três grandes potências regionais para conseguirem resolver por si mesmas conflitos locais como a guerra na Bósnia-Herzegovina e a crise do Kosovo. Em ambos os casos, em 1995 e em 1999, foram os Estados Unidos e a Aliança Atlântica que tiveram a intervenção diplomática e militar decisiva, embora contando com a participação da Alemanha, da Grã-Bretanha, da França, da União Europeia e da Rússia num Grupo de Contacto sobre a Jugoslávia.

O 11 de Setembro e a crise transatlântica

O equilíbrio entre as linhas de continuidade e de mudança nas políticas europeias voltou a ser posto à prova depois do 11 de Setembro de 2001.

Mais uma vez, trata-se de uma mudança imprevista. No dia seguinte aos ataques terroristas contra Nova York e Washington, a unanimidade nas condenações parecia indicar um fortalecimento dos vínculos entre os aliados. O chanceler social-democrata, Gerhard Schroeder, proclamou a sua “solidariedade sem limites” com o Presidente George W. Bush, enquanto o *Le Monde* proclamava na primeira página “Nous sommes tous américains” e o Primeiro Ministro Tony Blair partia para Washington. Pouco depois, os responsáveis norte-americanos explicavam, em Bruxelas, aos seus aliados que não queriam a Organização do Tratado do Atlântico Norte nas suas operações contra os santuários da Al Qaeda no Afeganistão: a nova teoria das alianças dizia que “the mission defines the coalition”, uma regra que deixava a Aliança Atlântica fora de jogo. Em Janeiro de 2002, as primeiras divergências tornam-se públicas, quando os responsáveis europeus respondem criticamente ao discurso do Presidente norte-americano sobre o “Eixo do Mal”, que alarga a luta contra o terrorismo internacional à contenção da proliferação das armas de destruição maciça e à neutralização – ou à mudança de regime – dos *rogue states*, a começar pelos casos do Iraque, do Irão e da Coreia do Norte.

A viragem torna-se mais pronunciada no Verão de 2002, com as eleições alemãs. Depois de uma intervenção pública do vice-presidente Dick Cheney sobre a “mudança de regime” no Iraque, Gerhard Schroeder e o Partido Social Democrata demarcam-se da estratégia norte-americana e declaram a sua oposição de princípio a uma intervenção

militar contra o Iraque, com ou sem autorização formal do Conselho de Segurança das Nações Unidas; é uma atitude sem precedentes da Alemanha, quer pela sua recusa unilateral de uma resolução das Nações Unidas, quer, sobretudo, pela tomada pública de posição contra os Estados Unidos numa questão de guerra e de paz que os aliados norte-americanos, bem ou mal, consideram decisiva¹².

Essa oposição persiste para lá das eleições de Outubro de 2002; a conjuntura eleitoral é apenas uma explicação parcial da atitude alemã, a qual não só reconhece uma forte oposição da sua opinião pública – Angela Merkl apoia a posição norte-americana contra a vontade do seu partido – como remete para uma cultura estratégica civilista europeia.

A “potência civil” (*Zivilmacht*) alemã e europeia deve opor-se a intervenções ofensivas unilaterais contra Estados soberanos (não obstante forças armadas europeias, incluindo a Bundeswehr, terem participado, com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, em operações militares ofensivas contra a Jugoslávia sem mandato das Nações Unidas durante a guerra do Kosovo, invocando razões humanitárias) e, por maioria de razão, não pode aceitar a doutrina da guerra preventiva, que a nova directiva norte-americana de segurança estratégica quer legitimar perante a ameaça do terrorismo catastrófico, embora reconhecendo o seu carácter de medida de excepção¹³.

Em Janeiro de 2003, nas cerimónias de comemoração dos quarenta anos do tratado do Eliseu, Jacques Chirac e Gerhard Schroeder alinham-se contra a decisão norte-americana de intervir no Iraque. Em resposta, o Secretário da Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, denuncia a “velha Europa” e anuncia o advento de uma “nova Europa”, a qual aparece com o Documento dos Oito, promovido por Tony Blair, a defender a posição dos Estados Unidos. Desse modo, a administração norte-americana inverte, por sua vez, uma regra estrita da aliança e não hesita em recorrer à divisão dos europeus para isolar a Alemanha e a França¹⁴. Persistindo na lógica de escalada, o chanceler alemão mobiliza a Rússia do Presidente Vladimir Putin para o lado do “Eixo da Paz” e faz campanha contra a diplomacia norte-americana nas Nações Unidas para impedir que uma maioria dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança vote a favor de uma nova

12 Stephen Szabo (2004). **Parting ways**. Washington: Brookings Institution.

13 A teoria moderna da potência civil foi desenvolvida por Hans Maull para descrever as políticas externas da Alemanha e do Japão depois de 1945, e não considera a intervenção no Kosovo contranatura. Ultimamente, a teoria da potência civil tem sido usada para caracterizar a União Europeia e a sua cultura estratégica. Sebastian Harnisch, Hans Maull, editores (2001). **Germany as a civilian power**. Manchester: Manchester University Press. Mario Telo (2005). **Europe: a civilian power?** Basingstoke: Palgrave.

14 Pierre Hassner (2003). **Les Etats-Unis: l’empire de la force ou la force de l’empire?** Paris: Cahiers de Chaillot.

resolução sobre o Iraque. Posteriormente, num momento crítico, a Alemanha e a França rejeitam o pedido formal de assistência da Turquia à Aliança Atlântica, com o pretexto de que uma resposta positiva podia ser tomada como uma forma indirecta de apoio aos Estados Unidos no Iraque¹⁵.

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha acabam por intervir no Iraque sob o signo da crise transatlântica, a pior desde a sua fundação, pior ainda do que a crise do Suez, em que os Estados Unidos, com a União Soviética, se opuseram à intervenção da Grã-Bretanha e da França no Egipto, para mudar o regime autocrático de Nasser.

A crise não provocou uma ruptura formal da Aliança Atlântica, nem da União Europeia, nem sequer uma interrupção dos seus programas, nomeadamente dos respectivos processos de alargamento. A expansão das fronteiras orientais da Aliança Atlântica, com a entrada das democracias pós comunistas da Europa Central e Oriental completou-se, como previsto, na cimeira de Praga, no Outono de 2003 – os sete novos membros incluíam as três repúblicas bálticas, a Eslovénia, a Eslováquia, a Roménia e a Bulgária – e o alargamento da União Europeia – os dez novos membros, quase todos já membros da Aliança Atlântica, incluíam a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia, a Eslováquia, as três repúblicas bálticas, Chipre e Malta – completou-se, como previsto, na Primavera de 2004.

Paralelamente, a Alemanha mobilizou as suas forças armadas para integrar a missão da Organização do Tratado do Atlântico Norte na *International Security Assistance Force* (ISAF) e render os militares norte-americanos no Afeganistão. Por outro lado, a Grã-Bretanha prosseguiu, com a França e a Alemanha, os esforços para consolidar as capacidades militares da União Europeia, incluindo a criação da Agência Europeia dos Armamentos. No mesmo sentido, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha puderam encontrar as fórmulas de compromisso indispensáveis para o sucesso da Convenção Europeia e a aprovação do Tratado Constitucional da União Europeia, tal como chegaram a uma decisão comum sobre a data do início das conversações formais com a Turquia com vista à sua adesão à União Europeia.

No entanto, a crise transatlântica revelou uma mudança mais profunda, adiada desde o fim da Guerra Fria, quando a transformação dos equilíbrios europeus ficou ocultada pela continuidade do modelo democrático, pluralista e multilateral europeu. De resto, a crise transatlântica foi prolongada pela crise europeia, com os *referenda* negativos em França e na Holanda, que rejeitaram e puseram fim ao processo de ratificação do Tratado Constitucional da União Europeia, bem como pelas crises internas

15 Stephen Szabo (2004).

não só em França, onde o debate sobre o declínio nacional se conjuga com os levantamentos suburbanos, mas também na Alemanha, em que o impasse resultante das últimas eleições gerais forçou uma grande coligação intercalar, ou na Grã-Bretanha, com a instabilidade recorrente no Partido Trabalhista.

Para lá das variações estratégicas e das crises políticas, há uma mudança de gerações políticas na Alemanha e na Europa, cujas consequências são difíceis de prever. A memória das ruínas europeias da II Guerra Mundial foi substituída pela vitória ocidental na Guerra Fria, o sucesso da unificação alemã tomou o lugar da *Stunde Null* de Maio de 1945. A disciplina dos alinhamentos internos e externos impostos pela dupla ameaça do terror nuclear e ideológico da União Soviética foi dispensada pela dupla ilusão sobre o fim da história e da paz democrática. Depois de 1991, quando o pesadelo das guerras e das revoluções nihilistas foi ultrapassado pela vaga de democratização, uma parte importante dos europeus pôde acreditar, finalmente, na emergência de uma sociedade internacional civilizada, à imagem e semelhança de uma União Europeia sem pecado original, a negação perfeita da barbárie totalitária que destruiu a velha Europa. A rejeição europeia da guerra americana no pós 11 de Setembro é uma recusa de aceitar o fim súbito desse admirável mundo novo, que talvez nem tenha chegado a existir.

A resposta à crise europeia está nas mãos das três principais potências europeias e precisa de um consenso entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, talvez com uma pequena ajuda de uma parte dos outros Estados membros da União Europeia.

A especificidade europeia é a capacidade de resistir à unificação imperial e a especificidade da comunidade europeia é a ausência de uma potência hegemónica. A crise actual confirma o declínio de uma co-hegemonia da França e da Alemanha – o Eixo franco-alemão – que falhou quer na crise transatlântica, uma vez que não conseguiu evitar a intervenção norte-americana no Iraque, quer na ratificação do Tratado Constitucional, interrompida pelos eleitores franceses.

Nesse sentido, qualquer alternativa forte à crise europeia e transatlântica requer o empenho efectivo das três grandes potências regionais, não obstante os Estados mais pequenos temerem um directório trilateral. Uma alternativa sólida requer também um apoio claro das populações europeias, que passaram a ser parte integrante do processo político europeu, especialmente depois dos últimos *referenda*: uma Europa legítima não pode ser construída contra a vontade dos Europeus¹⁶. Para sair da crise, a

16 Pierre Hassner (2005). *The rebirth of vision: a dynamic compromise for Europe*. Washington: Brookings Institution *U.S.-Europe Analysis Series*.

União Europeia precisa ainda de uma motivação clara. Não é possível, nem prudente, ressuscitar o Tratado Constitucional, embora continue a ser necessário encontrar, se possível antes de Novembro de 2009 e dos próximos alargamentos balcânicos, uma forma de rever as regras de ponderação dos votos inscritos no Tratado de Nice. Mas não chega os principais países concentrarem-se na resolução dos seus problemas internos ou na re-invenção de um modelo social europeu, se bem que continue a ser urgente reformar o Estado social e aumentar a competitividade internacional da União Europeia, contra a força crescente das tendências proteccionistas.

As lições da crise europeia deviam ser um aviso contra os excessos do vanguardismo e a criação de falsas expectativas na construção europeia. Os *referenda* negativos mostram que os cidadãos europeus não querem nem uma “superpotência europeia”, como defendeu Tony Blair, nem um “superestado europeu” – e o primeiro não é possível sem o segundo¹⁷, embora o segundo não dê necessariamente origem ao primeiro, nem muito menos a uma entidade estratégica com condições para pôr em causa a preponderância internacional dos Estados Unidos, como pretende, entre outros, o antigo Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi.

A necessidade de impor limites às ambições europeias também se aplica às estratégias de alargamento. É mais importante consolidar a integração dos novos membros da Europa Central e Oriental – e preparar a entrada dos candidatos balcânicos, como a Roménia, a Bulgária e a Croácia – do que substituir a Pequena Europa formada pela União Europeia de Lisboa a Vilnius, por uma Grande Europa, com a Turquia e a Ucrânia, um projecto que só seria consistente com a emergência de uma superpotência europeia.

Dentro desses limites, os melhores candidatos para concentrar os esforços da próxima etapa da construção europeia são as políticas de defesa e de segurança europeias, que têm importantes vantagens sobre outros temas relevantes. Em primeiro lugar, o desenvolvimento das políticas de defesa e segurança é indispensável para responder às ameaças reais do terrorismo internacional e da proliferação de armas de destruição maciça, bem como aos riscos de instabilidade provocados pelos Estados falhados, nomeadamente no Médio Oriente e em África, duas regiões de importância estratégica para a União Europeia. Essas ameaças são reconhecidas pelo conjunto dos Estados membros da União Europeia, que aprovaram o Documento Solana sobre a estratégia de segurança comum. Além disso, as populações europeias, nomeadamente depois dos atentados de Madrid e de Londres, reconhecem a urgência da luta contra as redes terroristas internacionais e, até à data, têm demonstrado a sua disponibilidade

17 Glyn Morgan (2005). *The idea of a European superstate*. Princeton: Princeton University Press.

para apoiar as missões militares internacionais em teatros de risco e suportar um certo número de baixas, não só nos Balcãs e em África, como no Iraque e no Afeganistão.

Em segundo lugar, existe um consenso sobre a prioridade das questões de defesa e segurança entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, formado no processo iniciado com a cimeira bilateral de Saint-Malo, que antecede a crise do pós 11 de Setembro. Como é óbvio, essas políticas são o domínio electivo das grandes potências regionais, as únicas que lhes podem garantir um mínimo de credibilidade através de um consenso trilateral forte. Além disso, valorizam um maior equilíbrio entre a Grã-Bretanha e a França, ambas com mais autonomia na defesa e mais experiência em intervenções militares externas, e a Alemanha, que, apesar de ter menos autonomia e menos experiência, quer “normalizar” as suas políticas de defesa para se tornar um produtor de segurança internacional, como o demonstram, nos últimos dez anos, a sua participação nas guerras balcânicas e no Afeganistão.

Por outro lado, a luta contra as redes terroristas, a contenção dos Estados falhados e a proliferação de armas de destruição maciça, bem como os esforços comuns de democratização para inverter a tendência de decomposição de numerosos Estados falhados, são a melhor maneira de restaurar uma aliança efectiva com os Estados Unidos, para fortalecer a comunidade de defesa ocidental e consolidar uma aliança internacional entre as democracias¹⁸. As acções coordenadas contra a Al Qaeda, as missões militares multilaterais europeias no Afeganistão, na Bósnia Herzegovina ou no Congo, os esforços diplomáticos da *troika* da União Europeia na interdição do programa nuclear militar do Irão, o empenho na reconstrução dos Estados falhados, incluindo o Iraque, no Médio Oriente, ou a Serra Leoa e a Libéria, em África, são outros tantos exemplos da importância crescente das políticas de defesa e de segurança para a União Europeia, que tendem a valorizar a responsabilidade estratégica central das três grandes potências regionais.

Finalmente, o desenvolvimento das políticas de defesa e de segurança não reclama nenhuma negociação complexa adicional sobre transferências de soberania, no sentido em que, com excepção de um pequeno número de antigos Estados neutrais, a grande maioria dos Estados membros da União Europeia são também membros da Aliança Atlântica e, portanto, estão integrados em estruturas de defesa colectiva e habituados aos procedimentos multilaterais da Organização do Tratado do Atlântico

18 Philip Gordon (2003). **Iraq: the transatlantic debate**. Paris: Cahiers de Chaillot #39. Zbigniew Brzezinski (2004). **The choice**. Nova York: BasicBooks.

Norte (um dos piores erros da Comunidade de Defesa Europeia foi a tentativa de integrar todos os níveis do Exército europeu até aos escalões mais baixos).

Em terceiro lugar, os passos dados para aumentar as responsabilidades e as capacidades da União Europeia no domínio da segurança estratégica podem inserir-se num objectivo mais vasto de assegurar a autonomia de defesa da União Europeia. Esse objectivo está ao alcance do conjunto das potências regionais desde a dissolução da União Soviética e tornou-se cada vez mais necessário desde o fim da Guerra Fria. Essa evolução significa que a União Europeia pode vir a ser uma aliança, como tal responsável pela defesa colectiva do conjunto dos seus membros, incluindo a formação de forças armadas europeias, e se torne o pilar europeu ocidental da Organização do Tratado do Atlântico Norte. O problema principal é saber como garantir uma defesa europeia autónoma dentro do quadro da Aliança Atlântica sem prejudicar a aliança com os Estados Unidos. O consenso da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França sobre a política de defesa europeia só é possível quando se resolver esse problema prévio.

Há muitas outras alternativas, talvez mais prováveis como cenários de referência para os tempos mais próximos. O prolongamento da crise significa correr o risco de substituir a dinâmica de integração europeia ou por uma dinâmica de fragmentação sub-regional, que pode dar origem a novas unidades políticas periféricas, ou por dinâmicas de re-nacionalização, que podem estimular o regresso da competição estratégica entre os Estados membros; insistir na defesa do Tratado Constitucional, ou no alargamento à Turquia, pode criar tensões de ruptura no centro da construção europeia e precipitar uma mudança de regime constitucional em França, o fundador da integração comunitária e uma das três grandes potências regionais; continuar a linha do europeísmo anti-atlantista, ou querer construir a identidade europeia contra o “inimigo americano”, é a melhor forma para provocar respostas simétricas na outra margem do Atlântico Norte e acelerar a destruição da aliança ocidental – o único pólo de estabilidade estratégica no sistema internacional do pós guerra fria – para a substituir pela rivalidade entre “dois Ocidentes”¹⁹ ou, mais provavelmente, provocar a paralisa da própria União Europeia, dividida entre os aliados e os adversários europeus dos Estados Unidos.

O mais difícil, como em 1949, ou em 1989, é saber resistir aos velhos demónios e persistir na construção gradual de uma comunidade democrática, pluralista e multilateral, em que a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, em conjunto com os Estados Unidos, garantem a coesão da Europa Ocidental e da Aliança Atlântica.

19 Timothy Garton-Ash (2004) *Free world*. Londres: Allen Lane.